

Der Freistaat Sachsen förderte rd. 400 Gewerbegebiete mit rd. 1,1 Mrd. €.

Das SMWA besaß dabei weder einen Gesamtüberblick über die geförderten und nicht geförderten Gewerbeflächen noch entwickelte es eine Landesstrategie mit konkreten Maßnahmen bzw. leitete auch keine messbaren Ziele daraus ab.

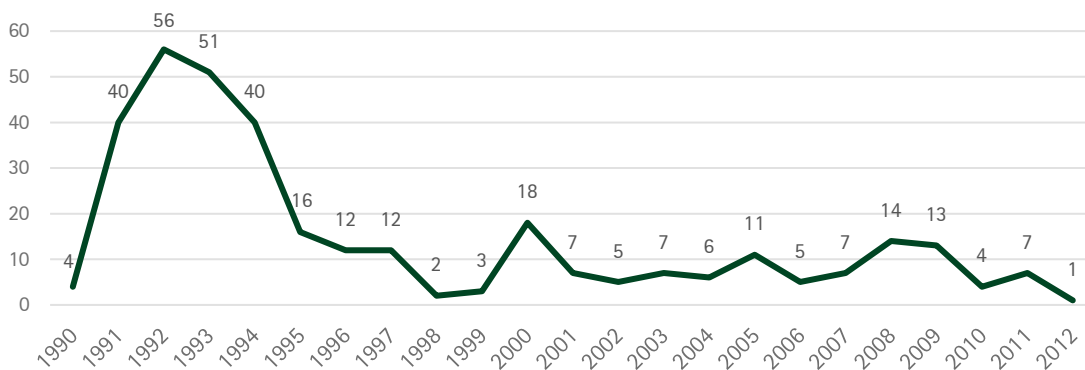
1 Prüfungsgegenstand

- ¹ Der SRH hat die Erschließung von Gewerbegebieten im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) im Zeitraum 1990 bis 2014 umfassend geprüft. Im geprüften Zeitraum wurden insgesamt rd. 400 Gewerbegebiete mit rd. 1,1 Mrd. € gefördert. Die Ausgaben teilten sich Land und Bund je zur Hälfte.
- ² Die Förderung erfolgt u. a. auf Grundlage von Art. 91a GG, des Gesetzes über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“, des Bund – Länder Koordinierungsrahmens (vormals Rahmenplan) der GRW und den jeweils geltenden Förderrichtlinien des SMWA.
- ³ Primäre Zielsetzung der GRW lt. Koordinierungsrahmen ist es, dass strukturschwache Regionen durch Ausgleich ihrer Standortnachteile Anschluss an die allgemeine Wirtschaftsentwicklung halten können und regionale Entwicklungsunterschiede abgebaut werden.¹ Die Förderung der Gewerbegebietserschließung als integraler Bestandteil der (wirtschaftsnahen) GRW-Förderung soll durch die Schaffung von Ansiedlungsflächen die Voraussetzungen für die Ansiedlung von Unternehmen schaffen.² Die seit 2019 vorgenommenen bzw. beabsichtigten Großinvestitionen durch internationale und nationale besonders starke Wirtschaftsunternehmen (sog. Leuchttürme) in den FLO unterstreichen, dass die Verfügbarkeit entsprechender Flächen ein entscheidendes Kriterium für eine erfolgreiche Gewinnung ist. Aktuelle Diskussionen um die Sicherung von wichtigen Industriegütern unabhängig von weltweiten Lieferketten rücken die Bedeutung der Verfügbarkeit und Entwicklung geeigneter Gewerbestandorte in ein neues Licht.
- ⁴ Der SRH hat neben der Ordnungsmäßigkeit des Verfahrens auch die strategische Steuerung der Gewerbegebietsförderung durch das SMWA geprüft. Dabei stellte sich heraus, dass Antworten auf wichtige Fragen zum Entwicklungsstand der Gewerbegebietsinfrastruktur auch 25 Jahre nach ihrem Beginn im zuständigen Fachressort sowie der Bewilligungsbehörde LDS nicht zu erhalten waren. Deshalb wurden durch den SRH umfangreiche Analysen mittels Online-Fragebogen unter allen 214 kommunalen Zuwendungsempfängern und örtliche Erhebungen durchgeführt. Die Erhebungsdaten des SRH für 341 Vorhaben zeigen auf, dass 191 Vorhaben (rd. 56 %) im Zeitraum 1990 bis 1994 gefördert wurden und damit der zeitliche Förderschwerpunkt Anfang der 90er Jahre zu verorten ist:

¹ BT-Drs. 16/13950 vom 8. September 2009: Unterrichtung durch die Bundesregierung – Koordinierungsrahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ ab 2009; Teil I A Nr. 1.1., S. 7.

² Vgl. URL: <http://www.bmwi.de/DE/Themen/Wirtschaft/Regionalpolitik/gemeinschaftsaufgabe,did=151112.html>, abgerufen am: 28. Dezember 2016 sowie URL: https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Wirtschaft/regionalpolitischer-bericht-bund-laender-gemeinschaftsaufgabe-verbesserung-regionale-wirtschaftsstruktur-2016.pdf?__blob=publicationFile&t=4, S. 16, zuletzt geöffnet am 23. Mai 2022.

Abbildung 1: Gesamtzahl der Bewilligungen nach Jahren



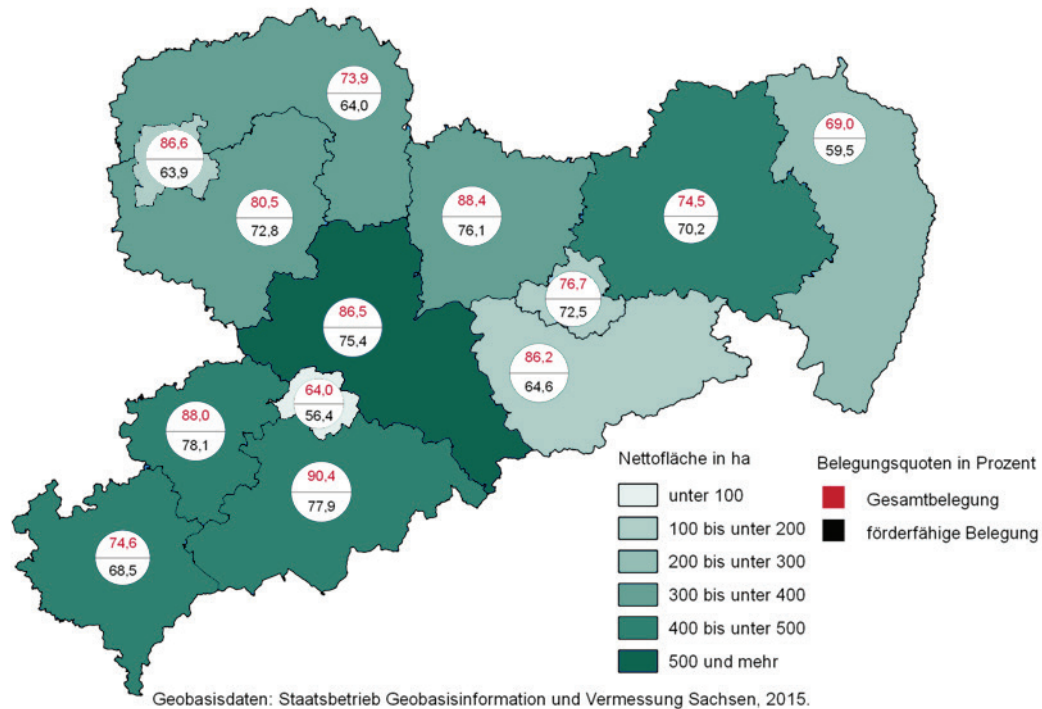
Quelle: Eigene Darstellung.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Fehlender Gesamtüberblick auf Landesebene

- ⁵ Das SMWA verfügte über keinen umfassenden Gesamtüberblick geförderter und nicht geförderter Gewerbebestände im Freistaat Sachsen. 2020 teilte das SMWA mit, dass es lediglich einen Überblick über die geförderte Gewerbegebietsstruktur habe, welche für das Bewilligungsgeschehen genutzt werde. Darüber hinaus könne man auch auf Daten der Wirtschaftsförderung Sachsen GmbH zugreifen, die sie für die Akquise von Ansiedlungsunternehmen nutze und einen Überblick über Bestände und Entwicklungen der Gebietsstruktur gebe. Hieraus folgt, dass es vereinzelte Datenbestände gab, die jedoch vorrangig operativ genutzt wurden. Eine Zusammenführung und strategische Auswertung dieser Daten auch hinsichtlich eines Gesamtbedarfs und etwaiger Pufferflächen erfolgte nicht.
- ⁶ Das SMWA wendete ein, dass zwar ein grundsätzlicher Bedarf an Gewerbeflächen bestehe, der jedoch weder für den Freistaat Sachsen insgesamt noch für einzelne Regionen abgeschätzt werden könne. Zudem sei der Bedarf nur bedingt steuerbar und unterliege verschiedensten Einflüssen. Vordringlich sieht das SMWA aufgrund der kommunalen Selbstverwaltung bei der vorhabenbezogenen Bedarfsermittlung die kommunalen Zuwendungsempfänger in der Verantwortung.
- ⁷ Alleine die Erhebung des SRH für 301 geförderte Gewerbegebietsvorhaben zeigt, dass diese im gewichteten Mittel mit rd. 81,7 % ausgelastet waren. Regional stellt sich die Belegung sehr verschieden dar:

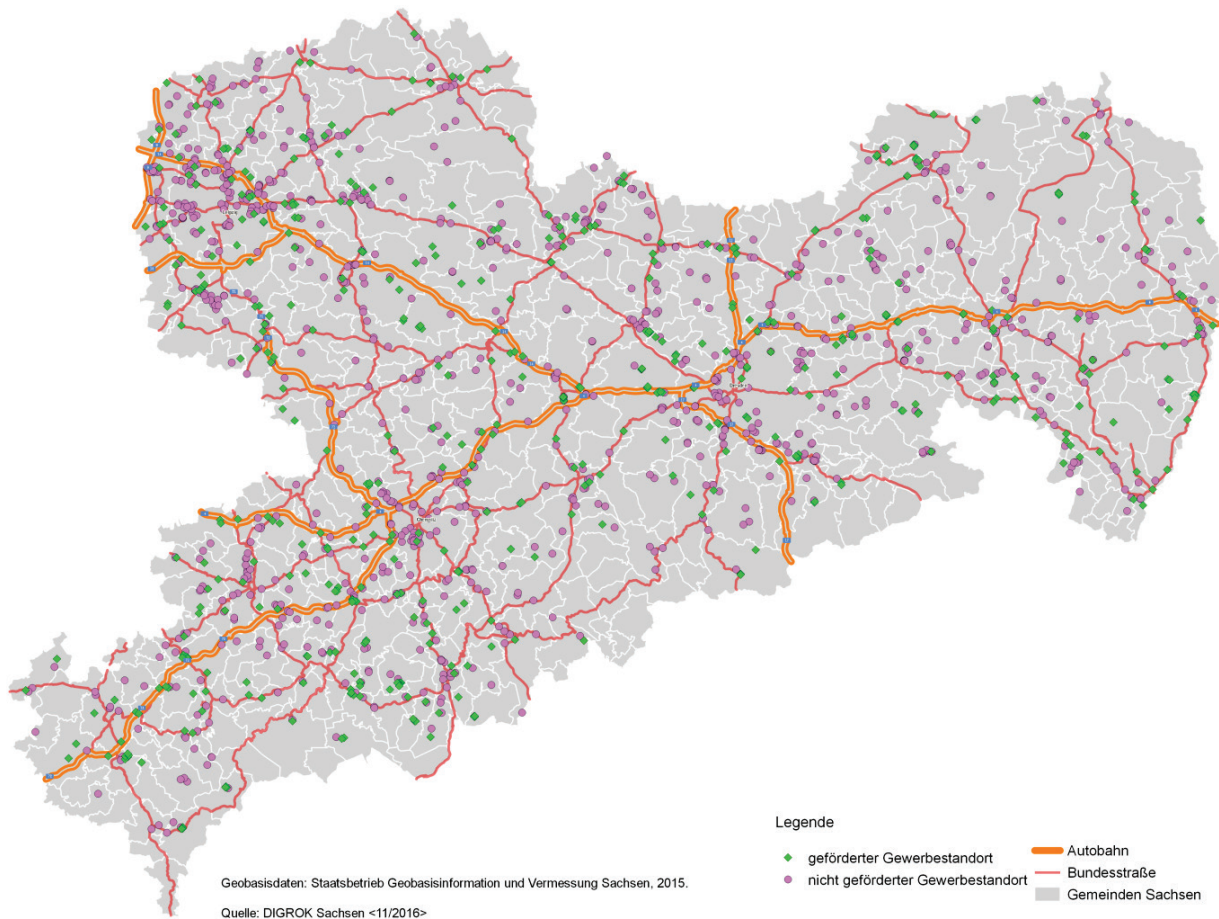
Abbildung 2: Belegungsquoten (gesamt/förderfähig) zur geförderten Nettofläche nach kreisfreien Städten und Landkreisen



Quelle: Eigene Darstellung.

- 8 Im Umkehrschluss folgt daraus auch, dass regional (auf Kreisebene) das Angebot an geförderten Flächen differiert. Die Verantwortungsverlagerung auf Ebene der einzelnen Kommune alleine erscheint für eine in die Zukunft gerichtete, strategische Ansiedlungspolitik nicht sachgerecht, da die einzelne Kommune mangels Datenlage über keinen Gesamtüberblick verfügen kann.
- 9 In Ermangelung eines Gesamtüberblicks beim SMWA hat der SRH anhand der ihm verfügbaren Datenbestände einen räumlichen Überblick über die Gewerbegebietsstruktur erarbeitet. Der SRH hat so insgesamt 1.519 Gewerbebestände identifiziert, wovon 506 Standorte und damit jeder dritte gefördert wurde. Die regionale Verteilung der geförderten und nicht geförderten Standorte stellte sich wie folgt dar:

Abbildung 3: Regionale Verteilung sächsischer Gewerbestandorte



Quelle: Eigene Darstellung.

2.2 Fehlende Strategie auf Landesebene

- 10 Der SRH vermisst eine Strategie und proaktive Steuerung des Landes zur zielgerichteten Entwicklung von Gewerbeflächen, um bspw. auch auf Ansiedlungsabsichten von Großinvestoren in angemessener Zeit reagieren zu können. Angesichts dessen, dass die Mehrzahl der geförderten Gewerbegebiete vor mehr als 20 Jahren errichtet wurden, ist eine an die künftigen Bedarfe angepasste, vorausschauende Planung erforderlich.

2.3 Fehlende förderspezifische Zielgrößen für den Freistaat Sachsen

- 11 Der SRH bemängelt zudem das Fehlen förderspezifischer Zielgrößen. So definierten die Förderkonzeptionen des SMWA der Förderrichtlinien der Jahre 2011 und 2015 keine messbaren Zielgrößen. Nach Mitteilung des SMWA sei eine messbare Zielgröße für die Gewerbegebietserschließung, ob im Freistaat genügend erschlossene Gewerbeflächen in ausreichender Menge verfügbar sind, um regionalwirtschaftlich gewünschte Ansiedlungen und Erweiterungen von Unternehmen realisieren zu können. Den konkreten Bedarf hat das SMWA jedoch nicht beziffert. Auch die dem SRH vorliegende aktuelle Förderkonzeption für die GRW-Förderung ab dem Jahr 2022 enthielt weiterhin keine messbaren Ziele.

3 Folgerungen

- 12 **3.1** Das SMWA sollte sich einen Gesamtüberblick verschaffen und die hierfür erforderlichen Daten erheben bzw. zusammenführen und fortschreiben, um künftige Bedarfe zu erkennen und notwendige Anpassungen vornehmen zu können. Nur die umfassende Kenntnis des Ausgangszustandes ermöglicht es dem SMWA, die ihm obliegenden Aufgaben effizient wahrzunehmen. Hierzu sollte das SMWA geeignete Kriterien aufstellen. Denkbare Kriterien hierfür können – getrennt nach Kreisen, Gemeinden und Vorhaben – z. B. sein:

- Eigentümerstruktur der Gewerbestandorte (Angebote öffentlicher/privater Flächen),
- Gesamthöhe gewährter Zuwendungen,
- Verfügbare Nettofläche gesamt,

- █ Verfügbare geförderte Nettofläche,
- █ Verkaufte Fläche (gesamt, minimal, maximal, im Durchschnitt),
- █ Überschuss erzielt (ja/nein),
- █ Höhe der getätigten Investition je Gewerbegebiet nach Branchen,
- █ Anzahl Dauerarbeitsplätze (neu geschaffen bzw. gesichert).

- 13 **3.2** Das SMWA hat künftig die strategische Steuerungsaufgabe im Rahmen der Gewerbegebietsförderung wahrzunehmen. Nur so kann zielgerichtet und zeitnah auf Ansiedlungsabsichten eingegangen werden, die die Kapazität und Steuerungsfähigkeit einer einzelnen Kommune (Zuwendungsempfänger) übersteigt. Ziel sollte es aus Sicht des SRH sein, eine sächsische Gewerbeflächenstrategie zu entwickeln und daraus konkrete Maßnahmen abzuleiten. Diese Strategie sollte mit anderen Teilstrategien, wie z. B. für die Strukturentwicklung in den Braunkohleregionen oder der Regional- bzw. Landesentwicklungsplanung, verzahnt werden.
- 14 **3.3** Der Zuwendungskreislauf Konzeption - Verfahren - Erfolgskontrolle setzt voraus, dass eine programmspezifische Förderkonzeption mit messbaren Zielgrößen vorhanden ist. Ziele können nur dann sinnvoll gesetzt werden, wenn von einer bekannten Zustandsgröße ausgegangen wird und das Ziel eine erreichbare Weiterentwicklung dieser Größe darstellt. Das SMWA sollte daher unter Berücksichtigung seiner strategischen Überlegungen auf Landesebene messbare Zielgrößen benennen und quantifizieren.
- 15 Messbare Zielgrößen sind Voraussetzung sowohl für die Veranschlagung (§ 23 SÄHO) als auch für die wirtschaftliche und sparsame Verwendung von Zuwendungen (§§ 7, 44 SÄHO). Ohne messbare Ziele ist ein Soll-Ist-Vergleich und damit die Weiterentwicklung des Förderprogramms nicht möglich.

4 Stellungnahme des Ministeriums

- 16 **4.1** Das SMWA und die LDS teilen mit, dass sie einen Überblick über die geförderte Gewerbegebietsstruktur im Freistaat Sachsen besitzen, der den Anforderungen der GRW an ein bedarfsgerechtes Bewilligungsgeschehen gerecht werde. Darüber hinaus stünden dem SMWA und der LDS die Datenbestände der Wirtschaftsförderung Sachsen GmbH zur chronologischen Entwicklung von Gewerbegebieten insgesamt in Sachsen für Abfragen uneingeschränkt zur Verfügung.
- 17 Die vom SRH beispielhaft vorgeschlagene Datenstruktur sei nicht umsetzbar, da Gewerbeflächen nicht nur von der öffentlichen Hand, sondern auch von privaten Eigentümern angeboten würden. Hier stoße die statistische Erfassung an ihre gesetzliche Grenze. Gleiches träfe auf die privat getätigten Investitionen und die vorhandenen Arbeitsplätze zu. Preise und Überschüsse von Privateigentümern zu erfassen, sei nicht möglich.
- 18 Der methodische Ansatz des SRH erscheine nicht geeignet, Bedarfe tatsächlich abschätzen zu können, da wirtschaftliche Prozesse dynamisch seien und nicht über eine Anreiz- und Lenkungsfunktion hinaus zentral gesteuert werden sollten. Die Steuerungsfunktion von Subventionen im Fall der GRW Infrastrukturförderung bedeute nicht, dass auf die kommunale Selbstverwaltung bestimmend Einfluss genommen werden könne und die Ziele der grundgesetzlich verankerten Gemeinschaftsaufgabe über eine regionalwirtschaftliche Erwünschtheit von Ansiedlungen hinausgehen.
- 19 **4.2** Das SMWA erkenne keine fehlende Strategie.
- 20 Inwieweit eine gesonderte „sächsische Gewerbeflächenstrategie“ bei der GRW-Förderung einen Mehrwert bieten könne, sei für das Ministerium nicht erkennbar. Grundsätzlich werde auch die Steuerungsfunktion des SMWA bei der GRW verkannt bzw. zu weit ausgedehnt. Eine wie vom SRH vorgeschlagene Strategie, die zwangsläufig über die bestehenden strategischen Vorgaben der GRW hinausgehen muss, gehe weit über die Lenkungsfunktion von Subventionen hinaus und greife in unzulässiger Weise in andere Rechtssphären ein.

- ²¹ Andererseits seien SMWA und SMR aktuell von der Regierungskoalition beauftragt, einen Bericht zu erarbeiten, wie eine strategische Steuerung von Gewerbegebieterschließungen erfolgen könne. Letztlich müsse dies über eine Landesgesellschaft gesteuert werden, deren Errichtung das SMF zustimmen muss und nicht über ein Förderprogramm.
- ²² **4.3** Das SMWA weist das Fehlen messbarer Zielgrößen für die Gewerbegebietsförderung zurück. Der Förderung lägen ausreichende Mess- und Zielgrößen zugrunde.
- ²³ Die Hinweise der VwV zu § 44 SÄHO seien dem SMWA bekannt, jedoch könne nicht ausgeblendet werden, dass hier eine Gemeinschaftsaufgabe von Bund und Ländern mit einem übergeordneten einheitlichen Regelwerk umgesetzt werde. Die GRW habe eine grundgesetzliche sowie spezialgesetzliche Verankerung. Ein staatliches Interesse liege vor, wenn die Maßnahme der Erfüllung des Zwecks der Aufgabenstellung und Zielsetzung des Landes in besonderem Maße dienlich und dabei zu erwarten sei, dass mit möglichst geringen Zuwendungsmitteln ein optimaler Erfolg erzielt werde. Das SMWA wolle keine eigene, aus Landesmitteln finanzierte Regionalförderung betreiben.
- ²⁴ Gemeinsames Ziel von Bund und Ländern sei es, wirtschaftliche Nachteile auszugleichen und gleichwertige Lebensverhältnisse in ganz Deutschland zu schaffen. Es gehe nicht um eine räumliche Ausgewogenheit der Förderung innerhalb eines Landes und dafür eingesetzter Fördermittel. Die im verbindlichen Koordinierungsrahmen definierten Kriterien der bundesweiten Förderung seien die Verbesserung der Infrastruktur in dem jeweiligen Gebiet und die Stärkung der regionalen Wirtschaftskraft.
- ²⁵ Allein die flächendeckende Einordnung der sächsischen Regionen als strukturschwach auf Basis der Regionalindikatoren sei ein nachvollziehbarer Beleg dafür, dass ein erhebliches staatliches Interesse des Freistaates an der Programmumsetzung bestehe.

5 Schlussbemerkung

- ²⁶ **5.1** Eine Zusammenführung und strategische Auswertung der vorhandenen Datenbestände durch das SMWA ist weiterhin nicht erkennbar.
- ²⁷ **5.2** Es ist zudem nicht ersichtlich, inwieweit durch die Wahrnehmung der strategischen Steuerungsaufgabe unzulässig in andere Rechtssphären eingegriffen wird. Vielmehr handelt es sich um eine ministerielle Kernaufgabe. Der SRH begrüßt daher die Entscheidung, dass das SMWA und das SMR nunmehr beauftragt sind, einen Bericht zu erarbeiten, wie eine strategische Steuerung von Gewerbegebieterschließungen erfolgen kann. Der SRH behält sich nach Vorlage der entsprechenden Unterlagen eine gesonderte Stellungnahme nach § 102 Abs. 1 Nr. 3 SÄHO zur vom SMWA als erforderlich bezeichneten Gründung einer neuen Gesellschaft vor.
- ²⁸ **5.3** Die flächendeckende Einordnung der sächsischen Regionen als strukturschwach kann ein nachvollziehbarer Beleg für ein erhebliches staatliches Interesse darstellen. Einen Ersatz für messbare Zielgrößen stellt es gleichwohl nicht dar. Die haushaltsrechtlichen Regelungen sind einzuhalten. Der SRH sieht auch keinen Widerspruch zur grundgesetzlichen- sowie spezialgesetzlichen Verankerung der GRW und des zwischen Bund und Ländern einheitlich abgestimmten Regelwerks (Koordinierungsrahmen). Der Koordinierungsrahmen stellt klar, dass die Durchführungskompetenz den Ländern obliegt. Die Länder können hierbei regionale Bedürfnisse berücksichtigen, Prioritäten setzen und dazu ihrerseits Regelungen des Koordinierungsrahmens einschränken.
- ²⁹ **5.4** Ausweislich der Fachregierungserklärung des SMWA am 4. Mai 2022 können Investorenanfragen „nur dann bedient werden, wenn geeignete und große Flächen in einem ausreichenden Entwicklungszustand schnell zur Verfügung stehen – wie dies z. B. bei den großen Ansiedlungen von Tesla und Intel der Fall war.“³ Laut der Fachregierungserklärung habe die Staatsregierung das Problem erkannt und arbeite an einer Lösung. Der SRH erwartet, dass im Zuge der von der Staatsregierung ergriffenen Aktivitäten die vom SRH dargelegten strategischen Defizite bei der Steuerung der Gewerbegebietsförderung in Sachsen beseitigt werden.

³ 49. Sitzung des 7. SLT: Fachregierungserklärung des SMWA, S. 9, enthalten in: [Medieninformation des SMWA vom 4. Mai 2022](#); zuletzt geöffnet am 23. Mai 2022